Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 341

Wijziging van de wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (kiescollege Eerste Kamer)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 22 oktober 2015 en het nader rapport d.d. 9 november 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Algemene Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 september 2015, no. 2015001580, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (novelle inzake aparte kiescolleges voor de Eerste Kamer), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van het thans in de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Grondwet waarin een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt opgenomen. In dit voorstel wordt tevens geregeld op welke wijze de Nederlandse inwoners van de eilanden het kiesrecht voor de verkiezing van de Eerste Kamer kunnen uitvoeren (hierna: het voorstel voor de verklaringswet). In het voorstel voor de verklaringswet wordt onder meer

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34341-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

bepaald dat de eilandsraden de kiescolleges zullen vormen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Dit betekent, gelet op het uitgangspunt dat uitsluitend Nederlanders de samenstelling van de Eerste Kamer mogen beïnvloeden, dat niet-Nederlanders op de BES geen actief en passief kiesrecht meer dienen te hebben voor de eilandsraden. Om deze ongewenste situatie te vermijden wordt in het voorliggend voorstel geregeld dat er op de BES aparte kiescolleges zullen worden gekozen voor de verkiezing van de Eerste Kamer. Hierbij wordt per openbaar lichaam een kiescollege ingesteld. Als gevolg van deze regeling kan het actief en passief kiesrecht voor de eilandsraden voor niet-Nederlanders behouden blijven.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een aanpassing van het voorstel of de toelichting aangewezen. Zij adviseert de keuze om het aantal kiescolleges in de Grondwet zelf vast te leggen nader te bezien. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting in te gaan op de vraag of het mogelijk zal zijn om door middel van dit voorstel de inwoners van de BES het kiesrecht voor de Eerste Kamer te doen toekomen voor de eerstvolgende verkiezingen in 2019.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 september 2015, nr. 2015001580, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een constitutionele basis voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het regelen van de betrokkenheid van hun algemeen vertegenwoordigende organen bij de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer (novelle inzake aparte kiescolleges voor de Eerste Kamer) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 oktober 2015, nr. W01.15.0316/I, bied ik U hierbij aan.

1. Vastleggen aantal kiescolleges

De toelichting gaat in op de reden waarom de voorgestelde regeling het aantal in te stellen kiescolleges voorschrijft (één per openbaar lichaam[2]).[3] De Afdeling heeft geen inhoudelijke bezwaren tegen de gemaakte keuze om per openbaar lichaam een kiescollege in te stellen, maar wijst op het volgende. Er is over de wijze waarop het kiesrecht voor de Eerste Kamer van de Nederlanders op de BES moet worden ingericht de afgelopen jaren veel discussie geweest. Dit heeft geleid tot diverse wetsvoorstellen waarin verschillende opties voorgesteld zijn. De uitkomst van deze discussie ligt voor in dit voorstel waarbij het voorstel tot wijziging van de Grondwet dat eind 2011 is ingediend bij de Tweede Kamer wordt gewijzigd. Daarnaast hebben de bestuurscolleges van Bonaire en Sint Eustatius aangegeven pas een reactie op het voorliggend voorstel te willen geven nadat de evaluatie van de staatkundige structuur van de BES is afgerond en er in Bonaire een referendum hierover is gehouden.[4]

Het valt, gelet op deze voorgeschiedenis, niet uit te sluiten dat over dit onderwerp in de nabije toekomst nadere discussie zal plaatsvinden, waardoor een zekere mate van flexibiliteit voor de wetgever in formele zin wenselijk zal blijken te zijn. In dat opzicht is er thans een belangrijk

---

[2] Het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 132a stelt dat in elk van deze openbare lichamen verkiezingen worden gehouden voor een kiescollege voor de Eerste Kamer.

[3] Toelichting, paragraaf 6, Consultatie en advisering, in reactie op het advies van de Kiesraad van 11 juni 2015 over het voorstel.

[4] Toelichting, paragraaf 6, Consultatie en advisering.

verschil met de in de toelichting genoemde regeling van de organen die in Europees Nederland de Eerste Kamer kiezen.[5] *Dit zijn immers sinds 1848 al de provinciale staten geweest. Daardoor bestaat op dat punt wel constitutionele rijpheid. Nu deze rijpheid nog niet bestaat voor de organen die in Caribisch Nederland de Eerste Kamer moeten gaan kiezen, acht de Afdeling het van belang dat thans uitsluitend de hoofdlijnen van de inrichting van het kiesrecht voor de Eerste Kamer van de Nederlanders op de BES in de Grondwet zelf worden vastgelegd.*

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling om nader te bezien of de keuze voor een apart kiescollege per openbaar lichaam in de Grondwet zelf dient te geschieden, dan wel dat regeling van dit onderwerp overgelaten kan worden aan de wetgever in formele zin.

1. Vastleggen aantal kiescolleges

Het advies van de Afdeling advisering is overgenomen. Het wetsvoorstel houdt nu de mogelijkheid open om bij wet voor meerdere Caribische openbare lichamen gezamenlijk een kiescollege in te stellen. De memorie van toelichting is met deze wijziging in overeenstemming gebracht.

2. Haalbaarheid tijdpad wetsvoorstel

De toelichting stelt dat het voor de regering van groot belang is dat de Nederlandse ingezetenen van de BES zo spoedig mogelijk in staat worden gesteld invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer en dat wordt beoogd om dit mogelijk te maken voor de eerstvolgende reguliere verkiezingen van 2019. Hiertoe dient zowel de novelle als de verklaringswet tijdig vóór de eerstvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer bekendgemaakt te worden.[6]
De Afdeling onderschrijft het belang van spoed bij de regeling van dit onderwerp. De Nederlandse ingezetenen van de BES hebben hun kiesrecht bij de afgelopen twee verkiezingen voor de Eerste Kamer niet kunnen uitoefenen. Voorkomen dient te worden dat ook in 2019 er geen mogelijkheid bestaat voor deze personen om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer.

De Afdeling wijst er in dit verband op dat de Eerste Kamer heeft aangegeven de behandeling van de verklaringswet aan te houden tot de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur is afgerond.[7] *Daarnaast heeft de eilandsraad van Bonaire besloten om de Eerste en Tweede Kamer te verzoeken om de verdere behandeling van de verklaringswet aan te houden tot eind december 2015 een referendum kan worden gehouden op Bonaire over de status van openbaar lichaam.*[8]

Gelet op deze ontwikkelingen rijst de vraag of het mogelijk zal zijn om de novelle en de verklaringswet op een zodanig tijdstip te behandelen en bekend te maken dat aan de Nederlanders op de BES voor de verkiezingen van 2019 het kiesrecht voor de Eerste Kamer kan worden toegekend. De toelichting gaat hierop niet in.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan.

---

[5] Toelichting, paragraaf 6, Consultatie en advisering.
[6] Toelichting, paragraaf 1, Inleiding.
[7] Kamerstukken I 2012/13, 33 131, D en F. Het evaluatierapport is inmiddels verschenen, maar er is nog geen reactie hierop van de zijde van het kabinet.
[8] Brief van 2 juli 2015 van het openbaar lichaam Bonaire betreffende de consultatieaanvraag over het wetsvoorstel tot wijziging van de grondwetswijziging inzake Caribische openbare lichamen in verband met het kiesrecht voor de Eerste Kamer.

2. Haalbaarheid tijdpad wetsvoorstel

De Afdeling advisering merkt op dat voorkomen dient te worden dat er ook in 2019 geen mogelijkheid bestaat voor Nederlanders in Caribisch Nederland om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. De Afdeling advisering werpt de vraag op of het mogelijk zal zijn om de novelle en de verklaringswet op een zodanig tijdstip te behandelen en bekend te maken dat het kiesrecht voor de Eerste Kamer tijdig aan Nederlanders in Caribisch Nederland kan worden toegekend. Zij wijst daarbij op het besluit van de Eerste Kamer om de behandeling van de verklaringswet aan te houden tot de evaluatie van de nieuwe staatkundige structuur is afgerond en op het verzoek van de eilandsraad van Bonaire om de verdere behandeling van de verklaringswet aan te houden tot eind december 2015 een referendum kan worden gehouden op Bonaire over de invulling van de band met Europees Nederland.

De regering herhaalt dat de onderhavige grondwetswijziging niet in de weg staat aan een andere status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[9] De grondwetswijziging biedt weliswaar een expliciete basis voor het instellen van Caribische openbare lichamen, maar legt niet vast dat Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba die status hebben.

Er rekening mee houdend dat er ook in de toekomst Caribische openbare lichamen zullen blijven, dient voor deze lichamen zo spoedig mogelijk een expliciete grondwettelijke basis te worden getroffen, zoals de Tweede Kamer en leden van de Eerste Kamer al in 2009 hebben uitgesproken.[10] Artikel 134 van de Grondwet kan immers slechts tijdelijk een basis bieden voor territoriale decentralisatie.[11] Bovendien dient voorkomen te worden, zoals de Afdeling advisering met de regering benadrukt, dat er ook in 2019 voor Nederlandse ingezetenen van Caribisch Nederland geen mogelijkheid bestaat om invloed uit te oefenen op de samenstelling van de Eerste Kamer. Al in 2006 is met de eilanden afgesproken dat een voorziening zal worden getroffen voor deelname aan de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. De verplichting hiertoe vloeit tevens voort uit internationale verdragen waaraan Nederland gebonden is.[12]

Om deze redenen is het van groot belang dat de grondwetswijziging zo spoedig mogelijk – in ieder geval vóór de eerstvolgende Eerste Kamerverkiezingen – gestalte krijgt. Hiertoe dient de eerste lezing vóór de kandidaatstelling voor de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen (kandidaatstelling gepland op 30 januari 2017) te worden afgerond.

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond spreekt de regering de hoop uit dat de beide kamers der Staten-Generaal de parlementaire behandeling van de eerste lezing voortvarend ter hand zullen nemen. Indien een grondwettelijke regeling over de Caribische openbare lichamen na afronding van de eerste lezing niet langer nodig blijkt, zal in tweede lezing geen wet tot stand komen.

---

[9] Zie onder meer Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 7, blz. 2, en Kamerstukken I 2012/13, 33 131, B, blz. 1–2.

[10] Kamerstukken II 2009/10, 32 123 IV, nr. 12 (motie-Remkes c.s.); Handelingen I 2008/2009, nr. 32, blz. 1454 e.v.

[11] Kamerstukken II 2011/12, 33 131, nr. 3, blz. 2.

[12] Uit artikel 3 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit voort dat de Nederlandse ingezetenen van de eilanden het kiesrecht voor het Nederlandse parlement moeten kunnen uitoefenen. Bovendien is het op grond van onder meer artikel 1, eerste lid, van het Twaalfde Protocol bij het EVRM niet toelaatbaar om een ongerechtvaardigd onderscheid te maken tussen Nederlandse ingezetenen in het Europese deel van Nederland en Nederlandse ingezetenen in het Caribische deel van Nederland.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

3. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het opschrift van het verklaringswetsvoorstel te verduidelijken dat de status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet in de Grondwet wordt vastgelegd (artikel I, onderdeel A, van de novelle). Tevens is de memorie van toelichting geactualiseerd. Het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland is inmiddels verschenen en het bestuurscollege van Saba heeft alsnog een reactie op het wetsvoorstel gegeven.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,
J.G.C. Wiebenga

Ik moge U, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk